

DECISION DCC 17 – 073 DU 30 MARS 2017

Date : 30 mars 2017

Requérant : Larissa Mouyinatou SOULEYMANE

Contrôle de conformité

HAAC : (loi n°92-021 du 21 août 1992 portant loi organique sur la HAAC)

Acte administratif : (décrets n°s 94-143 du 24 mai 1994 portant régime des indemnités de mission à l'étranger et 2007-155 du 03 avril 2007)

Atteintes aux biens : (traitement des membres de la HAAC à l'intérieur du territoire national)

Sans objet

La Cour constitutionnelle,

Saisie de deux requêtes des 08 et 11 mai 2015 enregistrées à son secrétariat aux mêmes dates respectivement sous les numéros 1005/119/REC et 1020/125/REC, par lesquelles Madame Larissa Mouyinatou SOULEYMANE forme deux recours en inconstitutionnalité des décrets n°s 94-143 du 24 mai 1994 portant régime des indemnités de mission à l'étranger et 2007-155 du 03 avril 2007 portant régime des frais de mission à l'intérieur du territoire national en ce qui concerne les membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Monsieur Bernard DEGBOE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que la requérante expose : « ...Il ressort de l'article 21 de la loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) que "Les membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication reçoivent un traitement, des avantages et indemnités fixés par la loi".

A ce jour, soit depuis plus de 20 ans, les avantages et les indemnités sont fixés par des décrets, ce qui est contraire à la Constitution. La loi n°2001-29 du 11 décembre 2001 portant détermination du traitement des avantages et des indemnités des membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) est non seulement dépassée, mais n'est même pas respectée. La loi organique faisant partie du bloc de constitutionnalité étant ainsi une norme supérieure aussi bien à la loi ordinaire qu'au décret, je me réfère à votre institution pour voir régler cette situation.» ; qu'elle affirme : « Il n'est pas inutile de rappeler que les autres institutions de l'Etat dont la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, la haute Cour de Justice ont chacune pris des ordonnances, ordonnance n°2002-038 du 28 février 2002 pour la Cour constitutionnelle et ordonnance n°2013-77 du 3 décembre 2013 pour la Cour suprême portant fixation du traitement des indemnités et autres avantages dus à leurs membres, pour régler leur situation.

On y note entre autres : indemnité d'électricité, d'eau et de téléphone à quatre cent mille (400.000) francs et les indemnités de mission à l'étranger toutes zones, trois cent mille (300.000) francs pour le président, deux cent soixante-dix mille (270.000) francs pour le vice-président et deux cent quarante mille (240.000) francs pour les conseillers sans oublier quatre (4) personnes au titre du personnel domestique.

Le problème est si récurrent que le 7 juillet 2010, le Conseil des ministres a dû prendre une décision portant paiement du traitement des avantages et des indemnités aux membres de la HAAC, mais limité à la quatrième mandature.» ;

Considérant qu'elle ajoute : « Par ailleurs, aux termes de la Constitution, tout citoyen béninois a le devoir sacré de respecter en toutes circonstances, la Constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République (article 34). "Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une

fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun" (article 35 de la Constitution).

C'est dire, à la lecture de ces articles, que le membre de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) a certes, le devoir sacré de respecter la Constitution, les lois et règlements, mais aussi le devoir d'accomplir sa mission avec conscience, probité et loyauté. Or, certains textes législatifs lui font défaut et il importe d'y remédier.» ; qu'elle sollicite l'intervention de la Cour pour déclarer ces deux (02) décrets contraires à la Constitution et demander à l'Exécutif d'initier la loi portant fixation du traitement des indemnités et autres avantages dus aux membres de la HAAC conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi organique qui régit la HAAC ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant que les correspondances n°1336/CC/SG du 05 août 2015 et 1918/CC/SG du 16 novembre 2015 diligentées par la haute juridiction au secrétaire général du Gouvernement aux fins de requérir ses observations sont restées sans suite ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), Monsieur Adam Boni TESSI, déclare : « ... La requérante allègue que depuis plus de vingt (20) ans, les avantages et indemnités des membres de la HAAC sont fixés par des décrets, ce qui est contraire à la Constitution. En effet, il ressort de l'article 21 de la loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) que "Les membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication reçoivent un traitement, des avantages et indemnités fixés par la loi".

Au terme de son développement, elle demande :

➤ à la haute juridiction de déclarer ces deux décrets appliqués aux membres de la HAAC contraires à la Constitution et de trouver une solution transitoire à la situation en attendant le vote et la promulgation de ladite loi ;

➤ à l'Exécutif d'initier la loi portant fixation des indemnités et

autres avantages dus aux membres de la HAAC conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi organique relative à la HAAC.

Les observations de la HAAC seront articulées essentiellement autour de ces deux demandes majeures.

La fixation par décret du traitement des indemnités et autres avantages dus aux membres de la HAAC est contraire à la Constitution.

Avant tout développement au fond, la HAAC tient à préciser que le décret n°94-143 portant régime des indemnités de mission à l'étranger est abrogé et remplacé par le décret n°2015-496 du 07 septembre 2015 portant régime des indemnités de mission à l'étranger.

Il n'en demeure pas moins que les problèmes soulevés par la requête restent posés.

Les prescriptions de la loi organique qui appartient au bloc de constitutionnalité sont sans équivoque sur la lecture qu'il convient de faire de son article 21 qui dispose que : " Les membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) reçoivent un traitement, des avantages et indemnités fixés par la loi". Il en résulte qu'en l'absence d'un autre texte ou d'une disposition contraire, seule une loi peut régir le traitement et autres avantages à payer aux conseillers à la HAAC.

Si le contexte de l'installation de la première mandature de la HAAC a pu justifier à un moment donné cet état de chose, anormal du point de vue juridique, il n'est pas juste de faire d'une mesure provisoire et exceptionnelle la règle en la matière. En effet, la première mandature de la HAAC a été installée le 20 juillet 1994, soit plus de quatre (04) ans après la Conférence nationale. Les conseillers ayant pris fonction à ce moment devraient être rémunérés et l'absence de la loi prévue à l'article 21 de la loi organique a été suppléée par l'application d'autres dispositions inadaptées et préjudiciables aux conseillers, car prescrivant des conditions qui ne reflètent pas leur positionnement dans l'architecture institutionnelle. Cela est à n'en point douter une injustice qui occasionne des moins perçus à l'ensemble des conseillers.

En outre, le décret n°2007-155 du 03 avril 2007 portant régime des frais de mission à l'intérieur du territoire national ne mentionne nulle part les montants à appliquer aux conseillers à la HAAC. Ce qui signifie a priori que ce texte ne devrait pas leur

être appliqué. Mais à tort, une application mécanique est faite en les classant dans une catégorie sur laquelle ils ont une préséance. Il en ressort que le grief qui est relevé ici ne concerne pas le décret en tant qu'acte juridique, mais plutôt l'application qui en est faite.

Nous pouvons conclure à cet effet que le décret n°2007-155 du 03 avril 2007 portant régime des frais de mission à l'intérieur du territoire national n'est pas contraire à la Constitution, mais c'est son extension aux conseillers qui viole la loi organique de la HAAC.

Il en va autrement du décret n°2015-496 du 07 septembre 2015 portant régime des indemnités de mission à l'étranger qui a mentionné expressément en son article 3 les membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC).

Au regard de la loi organique, ce décret viole la Constitution. La Cour constitutionnelle peut prendre une mesure transitoire avant l'adoption de la loi.

La déclaration d'inconstitutionnalité des décrets visés par la requête créera sans doute un vide juridique qui doit être comblé par la prise d'une loi comme le prescrit l'article 21 de la loi organique relative à la HAAC.

Mais, la procédure d'adoption d'une loi peut durer dans le temps, d'où la nécessité pour la haute juridiction de faire recours à son pouvoir de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics conformément à l'article 114 de la Constitution. Ainsi, la Cour constitutionnelle pourrait décider que de façon exceptionnelle, les conseillers à la HAAC, à l'instar des membres de la Cour suprême ou encore de la Cour constitutionnelle, prennent une décision pour encadrer le paiement de leurs indemnités et autres avantages en l'occurrence les frais de mission à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire national.

Eu égard à tout ce qui précède, qu'il plaise à la haute juridiction :

- de constater

- ✓ que le décret n°94-143 portant régime des indemnités de mission à l'étranger est abrogé et remplacé par le décret n°2015-496 du 07 septembre 2015 portant régime des indemnités de mission à l'étranger ;

- ✓ que l'application aux conseillers à la HAAC du décret n°2007-155 du 03 avril 2007 portant régime des frais de mission à l'intérieur du territoire national viole la Constitution ;

✓ que le décret n°2015-496 du 07 septembre 2015 portant régime des indemnités de mission à l'étranger est contraire à la Constitution.

- d'ordonner que les conseillers à la HAAC prennent une décision réglementant le paiement de leurs indemnités et frais de mission à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire national en attendant l'adoption d'une loi. » ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux recours portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que Madame Larissa Mouyinatou SOULEYMANE conteste le fait que le traitement, les indemnités et autres avantages au profit des membres de la HAAC soient régis par des décrets au lieu d'une loi ;

Considérant que la loi n°92-021 du 21 août 1992 portant loi organique sur la HAAC dispose en son article 21 : « *Les membres de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication reçoivent un traitement, des avantages et indemnités fixés par la loi* » ; qu'en application de cette disposition, il a été voté et promulguée la loi n°2001-29 du 11 décembre 2001 portant détermination du traitement, des avantages et indemnités des membres de la HAAC ; que cette dernière loi précise en ses articles 11, 12 et 13 respectivement que : « **Les conditions de voyage et traitement des missions à l'intérieur du territoire national sont définies et fixées par le Bureau de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.** Les frais y afférents sont ceux prévus par la réglementation en vigueur pour les membres du Gouvernement. » ; « **Les conditions de voyage et de déroulement des missions à l'extérieur du territoire national sont les suivantes :**

Voyage en avion :

a- Président et vice-Président : 1^{ère} classe

b- Autres membres : classe affaires

Les frais y afférents sont ceux fixés par la réglementation en vigueur pour les membres du Gouvernement » ; « Les frais supplémentaires occasionnés par les missions sont remboursés aux membres de la Haute

Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication conformément à la réglementation en vigueur applicable aux membres du Gouvernement. » ; que dès l'entrée en vigueur de cette loi, le décret n°94-143 du 21 mai 1994 portant régime des indemnités de mission à l'étranger des membres de la HAAC est devenu caduc ; que l'article 12 de la loi n°2001-29 précitée régit désormais les frais de mission à l'étranger des membres de la HAAC ; que de même, l'article 11 de ladite loi a pris en compte les préoccupations de la requérante en ce qui concerne le traitement des membres de la HAAC à l'intérieur du territoire national ; que dès lors, le grief articulé par la requérante contre les décrets dont s'agit est sans objet, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête est sans objet.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Madame Larissa Mouyinatou SOULEYMANE, à Monsieur le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le trente mars deux mille dix-sept,

| | | |
|----------------------|--------------|----------------|
| Messieurs Théodore | HOLO | Président |
| Zimé Yérima | KORA-YAROU | Vice-Président |
| Simplice Comlan | DATO | Membre |
| Bernard Dossou | DEGBOE | Membre |
| Madame Marcelline C. | GBEHA AFOUDA | Membre |
| Monsieur Akibou | IBRAHIM G. | Membre |
| Madame Lamatou | NASSIROU | Membre |

Le Rapporteur,

Le Président,

Bernard D. DEGBOE.-

Professeur Théodore HOLO.-